

POURQUOI LA CHINE VEUT-ELLE ADHÉRER À L'OMC ?

Après l'accord conclu avec les États-Unis en novembre 1999, les difficiles négociations que mène la Chine avec l'Union européenne constituent la dernière étape d'un long processus d'accession à l'OMC. Les enjeux sont importants. Les concessions négociées bilatéralement seront étendues à tous les pays-membres, mais chaque partenaire s'efforce d'obtenir l'ouverture la plus large du marché chinois dans les domaines où il a les plus fortes capacités d'exportation et d'investissement. Pour la Chine, l'adhésion à l'OMC marquera la fin de la stratégie d'ouverture sélective suivie depuis vingt ans. La libéralisation se traduira par d'importantes réallocations inter-sectorielles qui auront des coûts économiques et sociaux élevés, mais dont la Chine attend des effets bénéfiques sur sa croissance à moyen terme. L'entrée dans l'OMC apparaît en effet comme un moyen de relancer les réformes qui sont nécessaires à la modernisation de l'économie chinoise.

■ Une ouverture sélective

Depuis 1979, la stratégie d'ouverture de la Chine a été caractérisée par la promotion des exportations associée à une protection du marché intérieur. Suivant un modèle emprunté aux nouveaux pays industrialisés d'Asie, la Chine a maintenu des barrières tarifaires et non tarifaires relativement élevées tout en évitant, grâce à des régimes particuliers, que cette protection ne pénalise ses industries exportatrices¹.

D'un côté, cette politique commerciale dualiste a favorisé la création d'industries extraverties extrêmement dynamiques, reposant sur la transformation de produits importés. De l'autre, elle a maintenu le taux de pénétration des importations sur le marché intérieur à un niveau relativement faible : les importations destinées aux entreprises et consommateurs locaux, assujetties aux tarifs douaniers, ont progressé modérément et représentent actuellement moins de la moitié des importations totales.

La politique à l'égard des investissements étrangers a été, elle aussi, sélective. Différents dispositifs, tels que les quotas d'exportation et l'obligation d'équilibrer les comptes en devises, ont orienté les investissements étrangers vers les industries exportatrices. Cependant, dans les années quatre-vingt-dix, ces contraintes ont été progressivement levées et les entreprises à capitaux étrangers ont pris, dans l'approvisionnement du marché intérieur, une part qui dépasse aujourd'hui celle des importations (tableau 1).

Dans la perspective de son adhésion à l'OMC, la Chine a engagé une réduction de ses tarifs douaniers. En 1996, les

droits de douane sont passés de 35% à 23,4% (moyenne non pondérée), mais la protection non tarifaire était encore estimée à 9% en équivalent tarifaire². En 1997, la Chine a réduit à 17% ses droits de douane sur les produits industriels, et a annoncé son intention de les ramener à 10% en 2005.

L'accord sino-américain a marqué un pas décisif dans l'accession de la Chine à l'OMC (encadré). Du côté chinois, cet accord prévoit, d'ici 2005, une baisse des

Tableau 1 - Ouverture de l'industrie chinoise en 1997, en %

Taux d'exportation (exportation/production)	
Toutes entreprises locales	12,9
Entreprises chinoises	8,6
Entreprises à capitaux étrangers	39,7
Approvisionnement du marché intérieur*	
Production locale	94,4
Entreprises chinoises	85,5
Entreprises à capitaux étrangers	8,9
Importations**	5,6

* Demande intérieure apparente : production - export. + import. destinées au marché intérieur.

** Hors importations destinées à la réexportation.

Source : F. Lemoine, "Foreign Direct Investment in China's Economy", Document de travail CEPII, à paraître, mai 2000.

tarifs douaniers, l'élargissement des quotas d'importations agricoles et la suppression des restrictions quantitatives aux importations de produits industriels, ainsi qu'une ouverture des services aux investissements étrangers. L'accession à l'OMC fera de la Chine un partenaire avec lequel les États-Unis auront des "relations commerciales normales" sur une base permanente, et non plus soumises

1. Voir *La Lettre du CEPII*, n°178, avril 1999.

2. Banque mondiale, *China Engaged*, 1997.

ENCADRÉ - L'ENTRÉE DE LA CHINE DANS L'OMC

En 1986, la Chine a demandé sa réintégration au GATT en tant que partie contractante ; à partir de 1995, les négociations pour son entrée dans l'OMC ont été engagées. Le processus d'accession se déroule sur le plan multilatéral au sein d'un Groupe de travail (*Working Party*) qui examine le régime commercial du pays candidat, y compris en ce qui concerne les services, les barrières non tarifaires et les droits de propriété intellectuelle ; d'autre part, sur un plan bilatéral, le candidat négocie, avec les pays-membres qui l'ont demandé, ses engagements et concessions en matière d'ouverture. Sur cette base, le Groupe de travail prépare le protocole d'accession dont les conditions doivent faire l'unanimité des membres du Groupe. La Chine poursuit ses négociations avec l'Union européenne, après avoir conclu des accords avec 27 pays, dont les États-Unis. Après l'accession, les conditions négociées s'appliquent à l'ensemble des pays-membres de l'OMC.

Engagements pris par la partie chinoise dans l'accord sino-américain :

PRODUITS INDUSTRIELS	PRODUITS AGRICOLES
D'ici 2005 : réduction des droits de douane de 24,6% à 9,4% et élimination des restrictions quantitatives. Automobile : baisse des droits de douane (actuellement de 80 à 100%) à 25% en 2006 (10% sur les pièces détachées). Droit pour les sociétés étrangères d'octroyer des prêts aux acheteurs. Télécommunications : droits de douane éliminés en 2005.	Réduction de droits de douane de 22,1% à 17% d'ici 2004. Mise en place d'un système de quotas tarifaires pour la plupart des produits de base (blé, riz, maïs, coton) avec élargissement progressif des quotas d'importation à bas tarifs d'ici 2005.
SERVICES	
<ul style="list-style-type: none">• Commerce Droits d'importations et de distribution : droit des entreprises étrangères d'exporter, importer et vendre directement sur le marché intérieur et d'avoir des services après vente et de réparation.• Télécommunication La Chine devient membre de l'Accord de base des télécommunications. Investissements étrangers autorisés, à hauteur de 49% ou 50% avec des délais de 2 à 6 ans selon les types d'activités.• Banques Banques étrangères autorisées à faire des opérations en monnaie locale avec les entreprises (2 ans après l'accession), et avec les particuliers (5 ans après l'accession).	<ul style="list-style-type: none">• Assurances Suppression des restrictions sur l'activité des sociétés étrangères en 5 ans. Licences accordées aux compagnies étrangères sur critères prudentiels. Participation étrangère maximale de 51% (49% pour l'assurance vie).• Marché des titres Autorisation des investissements étrangers dans des fonds de placement. Participation étrangère plafonnée à 49% dans les sociétés de placement d'émissions de titres.

2

à révision annuelle. À ce titre, les quotas sur les produits textiles chinois devront être supprimés à l'horizon 2005. En tant que membre de l'OMC, la Chine sera tenue de respecter les obligations prévues dans les accords sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (TRIPs), sur la libéralisation des services (GATS), sur les politiques d'investissement liées au commerce (TRIMs). Ce dernier point implique notamment l'élimination des obligations imposées aux investissements directs étrangers en termes d'exportation, de contenu local et de transferts de technologie.

■ L'impact de la libéralisation

On considère généralement que les coûts de la libéralisation des échanges sont plus importants dans un pays qui a des spécialisations sectorielles que dans celui dont le commerce est de nature intra-industrielle. L'ouverture implique alors un déplacement de ressources entre secteurs à l'intérieur du pays, celui-ci devant transférer ses facteurs de production vers les industries où il a un avantage comparatif et abandonner les secteurs où il a un désavantage et qui sont concurrencés par les importations. L'expansion des échanges extérieurs de la Chine s'est fondée sur ses avantages comparatifs dans les

industries de main-d'œuvre. Elle a conservé des atouts dans le textile-habillement (20% de ses exportations en 1999) et, grâce à sa participation à la segmentation internationale des processus productifs, elle en a acquis d'autres en aval de plusieurs industries nouvelles (le matériel électrique et électronique représente 22% de ses exportations).

L'impact macroéconomique et sectoriel d'une libéralisation des échanges extérieurs a fait l'objet d'estimations qui se fondent sur des modèles d'équilibre général calculable³. Les résultats diffèrent en fonction des hypothèses de libéralisation commerciale qu'ils retiennent, mais tous mettent en évidence l'impact positif sur la croissance économique des réallocations de ressources vers les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, au détriment des productions intensives en ressources naturelles ou des industries capitalistiques. La plus récente de ces études simule une libéralisation des échanges proche des termes de l'accord bilatéral sino-américain⁴. Les résultats montrent que, par rapport à un scénario de non-accession, l'entrée de la Chine dans l'OMC se traduirait par une accélération de la croissance du PIB (gain de 1 point de croissance par an d'ici 2005) et du commerce extérieur (exportations et importations supérieures de 25% en 2005).

3. Y. Yang, "China's WTO Membership: What is at Stake", *The World Economy*, 11/1996 ; C. Bach, W. Martin and J. Stevens, "China and the WTO: Tariff Offers, Exemptions and Welfare Implications", *Wirtschaftliches Archiv*, n°3/1996 ; Banque Mondiale, *China 2020*, 1997 ; Development Research Center, *The Global and Domestic Impact of China Joining the World Trade Organization*, décembre 1998.

4. Development Research Center, *op. cit.* Dans le domaine des produits agricoles, les hypothèses retenues vont au-delà des engagements pris par la Chine puisqu'elles supposent que les quotas d'importation de produits agricoles seront éliminés en 2005 et remplacés par des droits de douane de 10% en moyenne.

Le tableau 2 présente la logique sectorielle de ce scénario. Le grand gagnant est le secteur textile-habillement. La suppression en 2005 des quotas textiles favorise les exportations, et l'expansion de la production de produits finis entraîne celle de produits intermédiaires. Les industries alimentaires bénéficient, elles, de la baisse des coûts d'inputs agricoles importés. Les perdants sont les producteurs de céréales et autres grandes cultures en raison de la forte expansion des importations, ainsi que la plupart des industries mécaniques. Ces secteurs, relativement intensifs en capital ou technologie, qui se sont développés à l'abri des protections, subissent de plein fouet la concurrence des produits importés.

Ces résultats doivent être interprétés avec précaution. Ainsi, la progression des échanges extérieurs sur la période 1999-2005 apparaît-elle beaucoup plus rapide dans le scénario d'accession que dans celui de non-accession (50% contre 20%); elle est cependant sensiblement plus lente que celle enregistrée de 1993 à 1999 (80%). D'autre part, les résultats des simulations donnent une image de la situation au terme d'ajustements dont les coûts économiques et sociaux ne sont pas pris en compte. Or ceux-ci seront inévitables et importants. Les pertes d'emplois auront pour conséquence d'aggraver à court terme le chômage qui est déjà actuellement une source de tensions sociales. Des transferts seront nécessaires pour indemniser ou soutenir les régions et les catégories sociales les plus affectées. Enfin, l'ouverture des services aux investissements étrangers au cours des cinq années qui suivront l'accession vont aussi exposer à la concurrence étrangère des secteurs jusqu'ici très protégés (commerce et distribution, télécommunications, banques et assurances). L'obligation de respecter les droits de propriété intellectuelle pourra mettre certains secteurs en difficulté.

■ L'accélération des réformes

L'ampleur des ajustements anticipés explique que l'entrée de la Chine dans l'OMC soit loin de faire l'unanimité, tant parmi les dirigeants politiques ou les experts, que dans l'opinion publique chinoise⁵. Pour les partisans de l'adhésion, l'entrée dans l'OMC apparaît comme un moyen d'accélérer les restructurations et les réformes économiques, et donc comme une condition de la modernisation du pays et de sa croissance à long terme.

À la différence de la thérapie de choc qui a provoqué une récession dans les économies d'Europe de l'Est, la libéralisation des échanges intervient en Chine au terme de vingt ans de transition graduelle. La concurrence qui s'est développée sur le marché intérieur depuis le lancement des réformes a déjà amorcé l'élimination du

capital obsolète. Dans le même temps, la vague d'investissements des années quatre-vingt-dix a créé des surcapacités industrielles qui poussent à l'élimination d'un certain nombre de producteurs; l'entrée dans l'OMC devrait renforcer ce processus.

L'industrie chinoise a été marquée ces vingt dernières années par la montée en puissance d'entreprises nouvelles, non étatiques. La production industrielle⁶ se partage actuellement entre les entreprises d'État (26% de la production), les entreprises collectives (36%), individuelles (16%), les entreprises à capitaux étrangers (14%), et les autres formes de propriété (7%). L'effet de la libéralisation

Tableau 2 – Conséquences de l'adhésion à l'OMC sur les secteurs industriels chinois

	Variations en %*				Part des secteurs**	
	Production	Emploi	Import	Export	Production	Emploi total
Gagnants						
Vêtements	+74	+52	+124	+214	2,2	0,7
Textile	+25	+24	+86	+64	4,7	1,7
Cuirs	+6	+8	+124	+7	1,4	0,4
Élevage	+6	+5	+77	+13	4,0	2,9
Produits alimentaires	+5	+6	+16	+32	4,3	0,8
Produits chimiques	+4	+4	+27	+14	7,6	2,0
Perdants						
Véhicules	-15	-15	+105	-8	1,7	0,5
Coton	-13	-23	+426	+209	0,3	3,1
Blé	-9	-14	+206	+73	0,6	5,3
Huiles	-6	-8	+260	+127	1,1	0,2
Électronique	-5	-3	+5	-5	2,9	0,5
Pétrole raffiné	-4	-3	+35	-7	1,5	0,2
Machines électriques	-3	-2	+12	-5	2,8	0,8
Machines	-3	-2	+10	-4	5,1	1,9

* En % du niveau atteint en 2005 dans un scénario de non-accession.

** En 2005, dans le scénario de non-accession (en %).

Les secteurs retenus sont ceux où le gain (perte) relatif de production est supérieur à 3% et dont le poids dans la production ou l'emploi est supérieur à 1%.

Source : Development Research Center.

sur ces différentes catégories d'entreprises dépend de leurs spécialisations sectorielles mais aussi de leur capacité à faire face à la concurrence.

Les entreprises non étatiques ont de fortes positions dans les industries textile et alimentaire, ce qui leur permettra de tirer parti des bénéfices de l'adhésion de la Chine à l'OMC; mais elles sont aussi très présentes dans des secteurs exposés à la concurrence internationale: c'est le cas des entreprises à capitaux étrangers dans l'industrie automobile, des entreprises collectives dans le secteur des machines. Les entreprises d'État sont globalement très sensibles à l'ouverture dans la mesure où elles sont concentrées dans les secteurs capitalistes. Cependant la capacité à résister à la concurrence ne suit pas nécessairement la ligne de partage des régimes de propriété: le secteur d'État comme le secteur non étatique sont très hétérogènes.

5. Chinese Academy of Social Sciences, *China After WTO Entry*, October 1999; "The Say no Club", *Far Eastern Economic Review*, 13/01/2000.

6. Au sens large, c'est à dire y compris les industries rurales.

Dans le secteur d'État, coexistent un grand nombre d'entreprises déficitaires et un noyau d'entreprises performantes susceptibles de jouer un rôle moteur dans la croissance⁷. L'ouverture est un moyen d'accélérer le processus de sélection et de discipliner le comportement des entreprises. Cette pression ne pourra s'exercer que si les entreprises d'État sont déchargées de leurs fonctions sociales ainsi que des mauvaises dettes qui en sont éventuellement issues. Elles pourront alors être soumises à une contrainte financière dure, appuyée sur un droit des faillites. Une partie des financements nécessaires à ces restructurations, et notamment à l'établissement d'un système de prestations sociales, peut provenir des ventes d'actifs. Ceci pousse à l'ouverture du capital des entreprises d'État, déjà préconisée à l'automne 1998 par le Congrès du parti communiste. La libéralisation des échanges, qui n'aura qu'un faible impact direct sur le budget de l'État⁸, aura ainsi des conséquences indirectes importantes sur les finances publiques.

Les entreprises privées et les sociétés à capitaux étrangers forment actuellement la catégorie la plus dynamique de l'économie. Pour les autorités chinoises, un secteur privé local fort est devenu un impératif, pour créer des emplois mais aussi pour occuper l'espace concurrentiel dans un environnement plus largement ouvert aux entreprises étrangères. Reconnu par la Constitution en 1999 et encouragé à étendre son champ d'activité, le secteur privé est appelé à prendre de l'ampleur pour peu qu'il puisse élargir ses sources de financement. Les banques chinoises prêtent aux entreprises d'État qui bénéficient d'une garantie implicite, et restreignent leurs prêts au secteur privé, faute d'une flexibilité suffisante des taux d'intérêt (actuellement de 10% autour du taux fixé). La libéralisation des taux d'intérêt, qui est depuis longtemps considérée comme la condition d'un plus large accès des entreprises privées et collectives aux crédits bancaires, est de nouveau à l'ordre du jour.

La libéralisation des échanges n'aura donc des effets positifs que si les réformes de l'ensemble du système économique chinois sont menées de front. Celle du système bancaire apparaît d'autant plus cruciale que ce secteur sera ouvert aux investisseurs étrangers cinq ans

après l'accession à l'OMC et que les quatre banques d'État (qui réalisent 80% de l'activité bancaire) sont en situation d'insolvabilité en raison de l'ampleur de leurs prêts non performants, évalués à au moins 25% de leurs actifs bancaires⁹. En 1998, ces banques ont été recapitalisées et, fin 1999, une structure de cantonnement a été créée auprès de chacune d'elles, pour racheter les créances douteuses qui peuvent ensuite être échangées contre des participations au capital des entreprises. Le processus n'en est qu'à ses débuts et prendra du temps ; ses effets sur la gestion des entreprises et l'arrêt des prêts non performants par les banques sont loin d'être assurés.

Accélération des réformes et stabilité sociale ne seront compatibles que dans un contexte de croissance économique soutenue. La reprise de la demande intérieure, amorcée en janvier-février 2000, laisse penser que l'économie chinoise, qui a été au creux du cycle en 1998-1999, amorce une phase ascendante. Un environnement extérieur favorable a permis une reprise des exportations (+6% en 1999 contre +0,5% en 1998) qui devrait se poursuivre. Enfin, le regain des investissements étrangers (les engagements sont en hausse de 12% en janvier-février 2000) peut être mis au compte des effets anticipés de l'entrée à l'OMC.

La croissance de l'économie chinoise déterminera aussi les gains que les pays industrialisés tireront de son ouverture. L'accentuation des spécialisations de la Chine est de nature à renforcer ses complémentarités économiques et commerciales avec les pays développés. Le Japon, premier fournisseur de la Chine (34 milliards de dollars en 1999), l'Union Européenne (25,5 milliards) et les États-Unis (19,5 milliards) seront les principaux bénéficiaires de l'expansion de la demande chinoise de biens industriels à forte intensité en capital et en technologie ainsi que de produits agricoles. Mais l'ouverture du marché va aussi favoriser la montée d'un partenaire majeur, Taiwan, qui est déjà à égalité avec les États-Unis dans les importations chinoises.

Françoise Lemoine
F.LEMOINE@CEPII.FR

7. Banque Mondiale, China, *Weathering the Storm and Learning the Lessons*, 1999.

8. Les droits de douane ne représentent que 3% des recettes budgétaires du fait des exemptions tarifaires et des importations illégales.

9. BRI, "Strengthening the Banking System in China: Issues and Experiences", *Policy Papers*, n°7, octobre 1999.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Stéphanie Guichard
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Isabelle Bartolozzi
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 F TTC (46 € TTC)
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 F HT (47 € HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 F HT (47,50 € HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
2^{ème} trimestre 2000
Avril 2000
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.